Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2928**
16. Wahlperiode 12. 10. 2006

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Scheel, Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/2735 –

Verfassungsgemäße Schließung von Steuersparmodellen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung beabsichtigt mit dem Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2007 neue Steuersparmodelle zu schließen, die nach der grundsätzlichen Einschränkung der Steuerprivilegien geschlossener Fonds durch den neuen § 15b des Einkommensteuergesetzes (EStG) vermehrt aufgetreten sind. Dazu soll die neue Verlustverrechnungsbeschränkung im § 15b EStG auf sämtliche Einkünfte aus Kapitalvermögen ausgedehnt werden und zwar rückwirkend ab dem 1. Januar 2006. Diese rückwirkende Ausdehnung wird von Sachverständigen gutachterlich als nicht verfassungskonform kritisiert und eine Datierung auf den Kabinettbeschluss bzw. auf den Bundestagsbeschluss empfohlen.

Das Aufkommen neuer Steuersparmodelle und die Verabschiedung neuer gesetzlicher Regeln, diese zu verhindern, gleicht einem Wettlauf zwischen Hase und Igel. Kaum ist ein Steuersparmodell geschlossen, existiert schon wieder ein neues. Der Gesetzgeber läuft der Entwicklung hinterher und trifft oftmals rückwirkende Regelungen, um milliardenschwere Steuerausfälle zu verhindern, häufig verbunden mit verfassungsrechtlichen Risiken und negativen Wirkungen auf das Vertrauen der Bürger in die geltenden Steuergesetze. Dieses Dilemma muss grundsätzlich gelöst werden.

Im Gegensatz zu den USA und Großbritannien sind den deutschen Finanzbehörden im Kampf gegen Steuersparmodelle die Hände gebunden. Zwar verbietet der § 42 der Abgabenordnung (AO) Steuern sparende Gestaltungen im Allgemeinen, aber dieser Paragraph kann nur in Ausnahmefällen tatsächlich wirken. Darüber hinaus behindern Standortinteressen und entsprechende Verwaltungsstrukturen in Deutschland den Austausch zwischen den Finanzbehörden in verschiedenen Bundesländern. Um effizient und im Sinne des Vertrauensschutzes der Bürger gegen Steuergestaltungen vorzugehen, wäre eine Bundessteuerverwaltung sinnvoll, die Steuern sparende Gestaltungen zentral genehmigt. Dem Gesetzgeber wären die Gestaltungen damit von vornherein bekannt und rückwirkende gesetzliche Änderungen nicht mehr notwendig. Für Schäden, die den Bürgern dadurch entstehen können, dass Steuersparmodelle nicht anerkannt werden, haften die Anbieter.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Oktober 2006 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Ziel der Bundesregierung ist, mit der Beseitigung von steuerlichen Begünstigungen und Ausnahmetatbeständen insgesamt zu mehr Transparenz und erleichterter Anwendung im Steuerrecht zu kommen. Dabei ist das Schließen von Steuerschlupflöchern eine haushaltspolitische Notwendigkeit und auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit erforderlich. Das schließt die Option des Gesetzgebers auf eine rückwirkende Schließung von „Steuerschlupflöchern" im Rahmen der verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen ausdrücklich mit ein. In diesem Zusammenhang ist auch die im Entwurf des Jahressteuergesetzes 2007 enthaltene Regelung des § 20 Abs. 2b EStG-E, gegen die sich insbesondere Finanzdienstleister wenden, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn nicht sogar aus Gründen der Gleichbehandlung geboten.

In der Kleinen Anfrage wird auf Genehmigungsverfahren für neuartige Steuersparmodelle Bezug genommen, die in den USA und Großbritannien angewandt würden. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass in diesen Ländern lediglich sog. Mitteilungsverfahren angewandt werden, bei denen insbesondere die Vermarkter, hilfsweise die Steuerpflichtigen, verpflichtet sind, die Vermarktung und/oder Nutzung von nach bestimmten Kriterien gefilterten Steuergestaltungen/-modellen bei der Finanzverwaltung anzuzeigen. Die Anzeige wirkt nicht als „Genehmigung" der Modelle. Ein Unterlassen der Anzeige ist mit drastischen Sanktionen bewehrt.

1. Mit welchen Steuermindereinnahmen rechnet die Bundesregierung, falls die neuen Steuersparmodelle nicht gestoppt werden, und welche Mindereinnahmen würden eintreten, wenn das Datum des Kabinettbeschlusses (23. August 2006) oder das Datum des Bundestagsbeschlusses (voraussichtlich 10. November 2006) als Stichtag für die Ausdehnung der Verlustverrechnungsbeschränkung gewählt würde?

Eine genaue Abschätzung der finanziellen Auswirkungen ist nicht möglich, da nicht bekannt ist, auf welche Größenordnung sich das gesamte Fondsvolumen dieser neuen Steuerstundungsmodelle beläuft. Bei den fünf im Bundesministerium der Finanzen bekannt gewordenen Fonds ergibt sich aus den Verlustzuweisungen ein Steuerausfallvolumen von 685 Mio. Euro, das voraussichtlich in 2007 kassenwirksam würde. Es ist davon auszugehen, dass weitere Fondsinitiatoren derartige Steuerstundungsmodelle vertreiben.

Würde dieses Steuerstundungsmodell nicht in seiner steuerlichen Wirksamkeit eingeschränkt, so dürften erhebliche Steuermindereinnahmen für den Fiskus entstehen, die weit über das bereits bekannte Maß hinausgehen. Eine genaue Abschätzung der Ausfälle ist nicht möglich, da die zukünftige Inanspruchnahme naturgemäß nicht einschätzbar ist.

Würde die Beschränkung des Steuerstundungsmodells erst im Zeitpunkt des Kabinettbeschlusses wirksam werden, dann dürften die bekannten Steuerausfälle in einer Größenordnung von rund 700 Mio. Euro eintreten.

Bei Ausdehnung der Verlustverrechnungsbeschränkung zum Zeitpunkt des voraussichtlichen Bundestagsbeschlusses dürften erheblich größere Steuermindereinnahmen eintreten. Die Steuerausfälle entstehen insbesondere durch die Verbreitung des Entwurfs des Jahressteuergesetzes 2007, da nunmehr die gesamte Fondsbranche auf die Gesetzeslücke aufmerksam geworden ist und verstärkt versuchen würde, solche Steuerstundungsmodelle aufzulegen und Anleger anzuwerben.

2. Aus welchen Gründen wurden die in der Kabinettvorlage zum Jahressteuergesetz 2007 noch enthaltenen Steuermindereinnahmen aus neuen Steuersparmodellen von 685 Mio. Euro (Handelsblatt vom 24. August 2006) nicht in den Gesetzentwurf übernommen?

Bei der Neuregelung handelt es sich um eine Maßnahme zur Vermeidung eines neuen Steuerstundungsmodells, dessen Aufkommenswirkung in der Steuerschätzung nicht berücksichtigt wurde. Daher kann die Verhinderung der in der Steuerschätzung nicht berücksichtigten Mindereinnahmen in einem Finanztableau nicht als Steuermehreinnahmen ausgewiesen werden. Andernfalls würde eine Doppelerfassung erfolgen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung den von Sachverständigen gutachterlich geäußerten Vorwurf, die Ausdehnung der Verlustverrechnungsbeschränkung rückbezogen auf den 1. Januar 2006 wäre nicht verfassungsgemäß, und wie beurteilt die Bundesregierung das Datum des Kabinettbeschlusses als Stichtag für die Ausdehnung der Verlustverrechnungsbeschränkung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten?

Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 72, 200 [252 ff.] und 97, 67 [80 ff.]) ist die auf den Beginn des maßgeblichen Veranlagungszeitraums bezogene sogenannte unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig. Anhaltspunkte für einen erhöhten Vertrauenstatbestand, der u. U. zur Unzulässigkeit der Rückwirkung führen könnte, liegen bei dem gezielten Ausnutzen bestehender Gesetzeslücken nicht vor.

Der Tag des Kabinettsbeschlusses wäre als Stichtag grundsätzlich denkbar und verfassungsrechtlich zulässig, in vorliegendem Fall jedoch zum Erreichen der gesetzgeberischen Zielsetzung nicht geeignet.

4. Auf welchem Verfahrensweg erlangen die Finanzbehörden in Deutschland Kenntnis von Gestaltungen, die vor allem dem Ziel der legalen Steuervermeidung dienen?

Neben den Erklärungen des Steuerpflichtigen in seiner Steuererklärung können die Finanzbehörden auf verschiedenen Wegen Kenntnis von Steuergestaltungen erlangen. Dies können öffentlich zugängliche Informationen (z. B. Medienberichte, Werbung von Finanzunternehmen) oder interne Informationen (z. B. Mitteilungen anderer Finanzbehörden) sein.

5. Welche Verfahren gibt es, die Anerkennung einer steuerlichen Gestaltung vorab prüfen zu lassen, wie verbindlich sind die Ergebnisse dieser Prüfverfahren, und wie häufig werden diese angewandt?

Für die Vorabprüfung von steuerlichen Gestaltungen gibt es die Möglichkeit der Einholung von sogenannten verbindlichen Auskünften. Verbindliche Auskünfte über die steuerliche Beurteilung von genau bestimmten, noch nicht verwirklichten Sachverhalten können nach § 89 Abs. 2 AO, § 204 ff. AO und § 42e EStG von den Finanzbehörden erteilt werden, wenn daran im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse besteht. Die Bindungswirkung tritt unter der Voraussetzung ein, dass der tatsächlich verwirklichte Sachverhalt mit dem bei der Beantragung der verbindlichen

Auskunft vorgetragenen Sachverhalt in allen wesentlichen Punkten übereinstimmt.

Nähere Bestimmungen zu Form, Inhalt und Voraussetzungen des Antrags auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft sowie über die Reichweite der Bindungswirkung werden in einer vom Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung des Bundesrates noch zu erlassenden Rechtverordnung geregelt werden.

Genaue Informationen darüber, wie häufig Anträge auf verbindliche Auskunft gestellt werden, liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Welche Möglichkeiten stehen den Finanzbehörden in den anderen Bundesländern noch zur Verfügung, die Anerkennung zu versagen, wenn eine Steuergestaltung von einer Finanzbehörde in einem Bundesland anerkannt wird?

Wurde die verbindliche Auskunft von der zuständigen Finanzbehörde erteilt und stimmt der später tatsächlich verwirklichte Sachverhalt mit dem bei der Beantragung der verbindlichen Auskunft vorgetragenen Sachverhalt in allen wesentlichen Punkten überein, gilt die Bindungswirkung der verbindlichen Auskunft auch nach einem Zuständigkeitswechsel in ein anderes Bundesland weiter.

Eine verbindliche Auskunft entfaltet nur Bindungswirkung für den Steuerpflichtigen, der sie beantragt hat. Andere Steuerpflichtige können sich auf eine verbindliche Auskunft, die einem anderen Steuerpflichtigen erteilt wurde, nicht berufen.

7. Gibt es eine für alle Finanzbehörden einsehbare Datenbank mit von jeweiligen Finanzbehörden anerkannten Steuergestaltungen?

   Wenn nein, planen die obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern, eine solche Datenbank einzurichten?

   Sollten auch die Steuerpflichtigen Zugang zu einer solchen Datenbank erhalten?

8. Welche direkten Austauschmöglichkeiten bestehen zwischen den Finanzbehörden, wenn einem Finanzamt eine konkrete Anfrage zu einer steuerlichen Gestaltung vorliegt?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammenhängend wie folgt beantwortet:

Finanzbehörden tauschen sich auf institutionellen und informellen Wegen über Steuergestaltungen aus. In Amtsbesprechungen, auf landesinternen Fachtagungen oder auch auf Bund/Länder-Ebene werden Steuergestaltungen analysiert und eine einheitliche Vorgehensweise abgestimmt.

Vorrangiges Ziel des Bundes bei seiner Beteiligung am Vorhaben der Finanzministerkonferenz zur koordinierten neuen Softwareentwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS) ist ein bundesweiter und zügiger produktiver Einsatz einheitlicher Programme des Besteuerungsverfahrens. Dies gilt insbesondere auch für den Einsatz von IT-Verfahren, durch die die Entwicklung einheitlicher Risikomanagement- und Controllingsysteme unterstützt werden. Zudem erleichtern standardisierte Softwareprodukte einen Datenaustausch zwischen den Ländern und damit auch eine länderübergreifende Steuerbetrugsbekämpfung.

9. Stehen Vorschriften zu Datenschutz und Steuergeheimnis dem direkten bundesländerübergreifenden Austausch der Finanzbehörden in verschiedenen Bundesländern bei Vorliegen von Anfragen zu konkreten Steuergestaltungen entgegen?

Nein. § 30 AO, der als Spezialregelung zum Steuergeheimnis allgemeinen Datenschutzregelungen vorgeht, sieht auch für die genannten Zwecke eine Durchbrechung des Steuergeheimnisses vor.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirksamkeit des § 42 AO bei der Einschränkung von Steuergestaltungsmöglichkeiten, und wie viele Steuergestaltungen wurden auf der Grundlage des § 42 AO bereits untersagt?

Aufgrund der ständigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs kann der § 42 AO nur eingeschränkt als wirksames Mittel bei der Einschränkung von Steuergestaltungsmöglichkeiten angesehen werden.

Informationen darüber, wie viele Steuergestaltungen auf der Grundlage des § 42 AO untersagt wurden, liegen der Bundesregierung nicht vor.

11. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über das Verfahren bei der Genehmigung von Steuern sparenden Gestaltungen in den USA und Großbritannien, und welche Effekte haben diese Verfahren auf die frühzeitige Eindämmung unerwünschter Steuersparmodelle?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Der Bundesregierung sind die entsprechenden Mitteilungsverfahren der USA und Großbritanniens (sogenannte Promotoren-Gesetzgebung) bekannt. Ähnliche Verfahren werden von Kanada und Australien praktiziert. Die Finanzverwaltungen der USA und Großbritanniens sind übereinstimmend der Auffassung, dass durch die Einführung der sogenannten Promotoren-Gesetzgebung die Zahl der Steuersparmodelle zurückgegangen sei.

12. Sind die in den USA und Großbritannien angewendeten Genehmigungsverfahren und Erfahrungen auf Deutschland übertragbar, und wie wäre dies möglich bzw. warum wäre es nicht möglich?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Die Einführung eines Mitteilungsverfahrens in Deutschland ist denkbar, auch wenn damit ein „Kulturwandel“ verbunden wäre. Denn die Besteuerungsverfahren knüpfen regelmäßig erst an die Vollendung des Steuertatbestandes an und nicht – wie bei den Mitteilungsverfahren – vorher. Allerdings sind viele Fragen offen, wie z. B. Datenschutz, Berufsgeheimnis, Offshore-Berater, Definition der zu meldenden Modelle, Verfahren, Strafen und Zuschläge, administrativer Aufwand. Die britische Steuerverwaltung hat den Einführungsaufwand – nach der Einführungsphase – auf jährlich 1,5 Mio. Pfund Sterling (GBP), die Kosten der Anlaufphase auf 4 Mio. GBP geschätzt.

Bei der Einführung eines Genehmigungsverfahrens für Steuersparmodelle würden sich diese Fragen ebenfalls stellen. Darüber hinaus wäre über die spezifische Ausgestaltung in besonderem Maße zu gewährleisten, dass die verfassungs- und europarechtlichen Grenzen eingehalten werden, insbesondere die Auswirkungen auf die jeweils betroffenen öffentlichen Haushalte für den Gesetzgeber konkret plan- und kalkulierbar bleiben, Mittelabflüsse überwacht und begrenzt werden, die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zur Änderung steuerlicher Normen erhalten bleibt sowie beihilferechtliche Vorschriften auch unter europarechtlichem Blickwinkel gewahrt werden.

13. Würde das oben beschriebene zentrale Genehmigungsverfahren durch eine Bundessteuerverwaltung es ermöglichen, unerwünschte Steuergestaltungen frühzeitig zu verhindern, und könnte damit auf eine rückwirkende Eindämmung dieser Steuergestaltungen durch den Gesetzgeber überwiegend verzichtet werden?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Ein Mitteilungsverfahren wie in den USA und Großbritannien könnte auch in einer föderalen Finanzverwaltung wie der deutschen eingeführt werden. Ob es dieselbe Wirkung hätte wie in den beiden genannten Ländern, kann nicht abschließend beurteilt werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333